COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.4.2023
COM(2023) 233 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) 2015/2120 relatives à l'accès à un internet ouvert

1. 1. INTRODUCTION

Le principe d'un internet ouvert est inscrit dans le règlement (UE) 2015/2120[1] qui s'applique dans tous les États membres depuis le 30 avril 2016. Ce règlement accorde aux utilisateurs finals le droit directement applicable d'accéder aux contenus et aux services licites de leur choix et de les diffuser, par l'intermédiaire de leur service d'accès à l'internet. Il consacre le principe de la neutralité de l'internet: le trafic internet devrait être traité sans discrimination, blocage, limitation ou priorité. Les droits des utilisateurs finals ne peuvent être limités par les accords qu'ils ont conclus avec les fournisseurs de services d'accès à l'internet, ou par les pratiques de gestion du trafic mises en œuvre par ces fournisseurs. Le principe d'un internet ouvert a été inscrit dans la déclaration européenne sur les droits et principes numériques[2], ce qui témoigne de l'importance qu'il continue de revêtir dans l'Union européenne (UE).

Le règlement habilite l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) à émettre des lignes directrices en étroite coopération avec la Commission en ce qui concerne les obligations des autorités de régulation nationales (ARN) de surveiller et de garantir le respect des dispositions relatives à un internet ouvert. L'ORECE a publié la première version des lignes directrices[3] en août 2016 et les a mises à jour en 2020[4] et 2022[5]. Le groupe de travail sur l'internet ouvert de l'ORECE, auquel la Commission participe, vise à assurer une certaine cohérence dans l'application du règlement dans l'ensemble de l'Europe.

Il a été demandé à la Commission de réexaminer les dispositions du règlement sur l'accès à un internet ouvert (articles 3, 4, 5 et 6) et de soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil «accompagné, si nécessaire, de propositions appropriées en vue de modifier le règlement», au plus tard le 30 avril 2019 et tous les 4 ans par la suite.

Le premier rapport sur la mise en œuvre du règlement a été publié en avril 2019[6]. Il a conclu que le règlement était approprié et efficace pour protéger les droits des utilisateurs finals et promouvoir l'internet en tant que moteur de l'innovation, et qu'il n'était pas nécessaire de le modifier. Depuis lors, la Commission, l'ORECE et les ARN ont continué à surveiller l'évolution du marché et la mise en œuvre des règles relatives à un internet ouvert.

---

[1] Règlement (UE) 2015/2120 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 établissant des mesures relatives à l'accès à un internet ouvert et modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques et le règlement (UE) nº 531/2012 concernant l'itinérance sur les réseaux publics de communications mobiles à l'intérieur de l'Union (JO L 310 du 26.11.2015, p. 1).

[2] Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique 2023/C 23/01, JO C 23 du 23.1.2023, p. 1;

[3] BEREC Guidelines on the Implementation by National Regulators of European Net Neutrality Rules (Lignes directrices de l'ORECE sur la mise en œuvre par les régulateurs nationaux des règles européennes relatives à la neutralité de l'internet), BoR (16) 127 du 30 août 2016.

[4] BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation (Lignes directrices de l'ORECE sur la mise en œuvre du règlement sur un internet ouvert), BoR (20) 112 du 11 juin 2020.

[5] BEREC Guidelines on the Implementation of the Open Internet Regulation (Lignes directrices de l'ORECE sur la mise en œuvre du règlement sur un internet ouvert), BoR (22) 81 du 9 juin 2022.

[6] Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) 2015/2120 relatives à l'accès à un internet ouvert, COM (2019) 203 final.

Le deuxième rapport a pour objectif de fournir une évaluation de la mise en œuvre des quatre articles du règlement depuis 2019, y compris à la lumière de l'évolution du marché et de la technologie. Aux fins de cette évaluation, la Commission a recueilli des informations sur la manière dont le règlement a soutenu l'accès à un internet ouvert, auprès de nombreuses sources:

1) les rapports nationaux de mise en œuvre des ARN[7] et de l'ORECE[8];

2) l'avis de l'ORECE en vue de l'évaluation de l'application du règlement (UE) 2015/2120 de décembre 2022[9];

3) l'étude SMART 2019/0024[10] («l'étude»), qui a recueilli des informations factuelles sur la mise en œuvre du règlement par l'intermédiaire de recherches documentaires, d'entretiens, d'une enquête, de groupes d'experts et d'un atelier ciblé destiné aux parties prenantes ayant eu lieu le 30 janvier 2023, et qui a fourni une évaluation et formulé des recommandations;

4) des contacts permanents avec les parties prenantes à tous les niveaux.

Le rapport prend également en considération la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relative à l'interprétation des dispositions du règlement.

2. 2. CONTEXTE

Plusieurs événements importants se sont produits depuis le rapport de 2019. Sur les plans juridique, judiciaire et réglementaire, citons:

- quatre arrêts de la CJUE relatifs au règlement, un en septembre 2020[11] et trois en septembre 2021[12];

- l'entrée en vigueur du code des communications électroniques européen[13], qui a notamment étendu les aspects liés à la protection des consommateurs de la directive 2002/22/CE[14] à laquelle le règlement fait référence;

[7] La Commission publie sur son site internet [(Open Internet :Façonner l'avenir numérique de l'Europe (europa.eu)] les rapports nationaux annuels sur un internet ouvert fournis par les ARN. Jusqu'à présent, six séries de rapports sont disponibles.
[8] Jusqu'à présent, l'ORECE a adopté six rapports annuels sur la mise en œuvre du règlement, qui sont tous disponibles sur son site web: www.berec.europa.eu.
[9] BEREC Opinion for the evaluation of the application of Regulation (EU) 2015/2120 [Avis de l'ORECE en vue de l'évaluation de l'application du règlement (UE) 2015/2120], BoR (22) 163 du 12 décembre 2022.
[10] «Study on the implementation of the open internet access provisions of Regulation 2015/2120 No. 2022-008» (Étude sur la mise en œuvre des dispositions relatives à l'accès à un internet ouvert du règlement 2015/2120 nº 2022-008), réalisée par ICF et WIK Consult.
[11] Arrêt de la Cour (grande chambre) du 15 septembre 2020 dans les affaires jointes C-807/18 et C-39/19, Telenor Magyarország.
[12] Arrêts de la Cour (huitième chambre) du 2 septembre 2021 dans l'affaire C-854/19, Vodafone, l'affaire C-5/20, Vodafone et l'affaire C-34/20, Telekom Deutschland.
[13] Directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 établissant le code des communications électroniques européen (JO L 321 du 17.12.2018, p. 36).

- deux révisions des lignes directrices initiales de l'ORECE publiées en août 2016: la première, en juin 2020, a précisé certaines parties des lignes directrices et pris en considération l'expérience des ARN en ce qui concerne leur application; et une autre, en juin 2022, reflétait les arrêts de la CJUE sur les offres tarifaires dites à «tarif nul»

Parmi les évolutions technologiques potentiellement pertinentes, ainsi que les événements mondiaux et géopolitiques survenus depuis 2019, figurent:

- la pandémie de COVID-19 qui a entraîné une augmentation du trafic internet, soulevant des questions sur les mesures permettant de gérer la congestion du réseau et leur validité au regard du règlement;

- le déploiement progressif des réseaux mobiles 5G qui offre plus de possibilités de fournir différents services selon différents niveaux de qualité de service;

- les sanctions de l'UE contre la Russie en réponse à l'agression militaire contre l'Ukraine, y compris des mesures restrictives prises à l'encontre de plusieurs médias qui couvrent tous les moyens de transmission et de diffusion dans les États membres de l'UE, ou en direction de ces États (y compris le câble, le satellite, la télévision sur IP, les plateformes, sites web ou applications)[15].

3. 3. ÉVOLUTIONS COMMERCIALES

3.1. 3.1. Restrictions à la libre utilisation des équipements, des services et des contenus

Le règlement prévoit que les utilisateurs finals ont le droit d'accéder aux informations et aux contenus et de les diffuser, d'utiliser et de fournir des applications et des services, et d'utiliser les équipements terminaux de leur choix, quel que soit le lieu où se trouve l'utilisateur final ou le fournisseur, et quels que soient le lieu, l'origine ou la destination de l'information, du contenu, de l'application ou du service.

Le règlement précise également que les utilisateurs finals doivent être libres de choisir leurs équipements terminaux et que les fournisseurs de services d'accès à l'internet ne doivent pas imposer de restrictions concernant l'utilisation des équipements terminaux qui se connectent au réseau outre celles imposées par les fabricants ou les distributeurs de ces équipements.

Dans ses lignes directrices, l'ORECE a précisé que, pour déterminer si les utilisateurs finals sont en mesure d'utiliser les équipements terminaux de leur choix, les ARN devraient dans un premier temps déterminer si un fournisseur de services d'accès à

---

[14] Directive 2002/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques (directive «service universel») (JO L 108 du 24.4.2002, p. 51).

[15] Règlement (UE) 2022/350 du Conseil du 1er mars 2022 modifiant le règlement (UE) nº 833/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JO L 65 du 2.3.2022, p. 1 et décision (PESC) 2022/351 du Conseil du 1er mars 2022 modifiant la décision 2014/512/PESC concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine (JO L 65 du 2.3.2022, p. 5).

l'internet fournit des «équipements obligatoires» et s'il existe une nécessité technologique objective pour que ces équipements obligatoires soient considérés comme faisant partie du réseau du fournisseur de services d'accès à l'internet.

L'étude confirme que les restrictions concernant l'utilisation des équipements terminaux sont relativement répandues et que les ARN ne réagissent pas de manière uniforme à ce phénomène. La liberté du choix du routeur est considérée comme importante dans les pays où le point de terminaison du réseau exclut le routeur[16]. En général, par rapport à la situation décrite dans le rapport de 2019, bien que la transparence soit désormais renforcée en ce qui concerne l'emplacement du point de terminaison du réseau et les conditions d'utilisation d'autres équipements que ceux fournis par le fournisseur de services d'accès à l'internet, la situation reste disparate à travers l'Europe. À cet égard, les ARN et l'ORECE pourraient envisager une approche plus coordonnée et des définitions plus étroites.

Dans l'ensemble, certains États membres ont pris des mesures visant à élargir le choix d'équipements terminaux par rapport à la situation décrite en 2019. Les parties prenantes confirment que les difficultés liées aux limitations concernant les équipements terminaux et l'utilisation des appareils sont moins nombreuses. Néanmoins, certaines parties prenantes appellent à une meilleure application et à une plus grande clarté en ce qui concerne l'interprétation de certaines conditions.

3.2. 3.2. Options tarifaires dites à «tarif nul»

L'option tarifaire dite à «tarif nul» est une pratique commerciale par laquelle un fournisseur d'accès à l'internet applique un «tarif nul» ou un tarif réduit, à tout ou partie du trafic de données associé à une application ou une catégorie d'applications particulières, proposées par des partenaires dudit fournisseur d'accès[17]. Ces données ne sont donc pas décomptées du volume de données que l'utilisateur final achète dans le cadre de son forfait de base.

Comme indiqué dans le rapport de 2019, il était généralement considéré que le règlement n'interdisait pas ces options tarifaires dites à «tarif nul». Dans ses lignes directrices de 2016, l'ORECE a indiqué la manière dont il convenait d'évaluer ces options et, dans ses lignes directrices de 2020, elle a affiné sa méthode d'évaluation des offres tarifaires dites à «tarif nul» et des offres similaires. Les options tarifaires dites à «tarif nul» existaient dans la plupart des États membres et, dans l'ensemble, elles étaient largement répandues sur le marché[18].

En fait, tous les arrêts de la CJUE sur les règles relatives à un internet ouvert ont été rendus dans des affaires liées à des options tarifaires dites à «tarif nul».

[16] Sur les 24 ARN qui ont répondu à cette question dans le cadre de l'étude, 16 ont indiqué que le point de terminaison du réseau était défini dans leur pays. Parmi celles-ci, 7 États membres excluent le routeur de la définition du point de terminaison du réseau, 4 États membres l'incluent et 5 autres États membres définissent le point de terminaison du réseau en fonction de la technologie. Dans huit des États membres pour lesquels des informations étaient disponibles, le consommateur était obligé d'utiliser un routeur fourni par le fournisseur de services internet.

[17] Voir la définition dans les arrêts de la CJUE dans les affaires C-854/19, C-5/20 et C-34/20.

[18] Toujours en 2022, les applications les plus concernées par le «tarif nul» étaient la diffusion de musique en continu (20 États membres), la vidéo/télévision sur IP (20 États membres) et les médias sociaux (18 États membres). La pratique du «tarif nul» concernait également les messageries vocales et les SMS (15 États membres), les services en nuage (8 États membres) et les jeux (6 États membres).

Tout d'abord, en 2019, la CJUE a examiné les forfaits proposés par un fournisseur d'accès à l'internet, qui permettaient aux utilisateurs finals d'utiliser certaines applications et certains services spécifiques relevant d'une option tarifaire dite à «tarif nul», le trafic correspondant n'étant pas décompté du volume de données du forfait de base du service d'accès à l'internet, de telles offres étant assorties de conditions d'utilisation spécifiques. La CJUE a souligné dans son arrêt que l'obligation générale de traitement égal du trafic s'applique par principe aux applications et services relevant d'une option tarifaire dite à «tarif nul».

En 2021, la CJUE a jugé que les options tarifaires dites à «tarif nul» étaient incompatibles avec le règlement. La limitation de la bande passante, du partage de connexion ou de l'utilisation en itinérance, en raison de l'activation de ces options, sont également incompatibles avec le droit de l'Union.

À la suite des arrêts de la CJUE, l'ORECE a relevé dans ses lignes directrices de 2022 que les pratiques commerciales pouvaient inclure une «tarification différenciée» dans laquelle le prix d'une certaine quantité donnée de données n'est pas le même pour la totalité du trafic d'un service donné d'accès à l'internet. Toutefois, ces pratiques doivent être «neutres par rapport aux applications». En d'autres termes, les fournisseurs de services d'accès à l'internet sont autorisés à pratiquer un prix différent pour une certaine quantité de données (y compris une option tarifaire dite à «tarif nul» ou un tarif réduit), pour autant que l'utilisation de ce trafic de données ne soit pas liée à une application en particulier.

L'ORECE considère que, de manière générale, toute pratique de tarification différenciée qui n'est pas neutre par rapport à l'application (telle que la pratique d'un «tarif nul» pour les propres applications des fournisseurs d'accès à l'internet ou le fait que les fournisseurs de contenus et d'applications soient autorisés à subventionner leurs propres données) est inadmissible.

À la suite des arrêts de la CJUE, en décembre 2022, les options tarifaires dites à «tarif nul» ont été entièrement retirées du marché ou sont en cours de retrait[19]. Les ARN et les opérateurs signalent que les clients bénéficiant d'options tarifaires dites à «tarif nul» sont en train de passer à des offres comportant un volume de données supplémentaire ou illimité, ou dans quelques cas, assorties de réductions tarifaires temporaires.

L'étude montre que les parties prenantes s'accordent généralement à dire que les arrêts de la CJUE et les lignes directrices actualisées de l'ORECE ont apporté des éclaircissements sur les options tarifaires dites à «tarif nul». Quelques ARN ont indiqué que les options tarifaires dites à «tarif nul» pour les sites de service à la clientèle étaient autorisées dans leurs États membres, tandis que d'autres ont autorisé ces options tarifaires à des fins sociales ou éducatives. Selon l'étude, certaines parties prenantes considèrent que les options tarifaires dites à «tarif nul» à des fins sociales ou éducatives devraient être autorisées en tant que telles, tandis que d'autres craignent que cela n'ouvre la voie à des violations des principes du règlement et ne soit pas nécessaire dans les cas

[19] En décembre 2022, les options tarifaires dites à «tarif nul» ont été totalement retirées (elles ne sont plus commercialisées et ont été retirées aux clients existants) dans six États membres (HR, EE, LT, LU, MT, SI), tandis que dans cinq autres (AT, DK, CZ, DE, HU), les clients existants en bénéficient toujours, mais la suppression progressive des «tarifs nuls» devait s'achever en mars 2023 (ou en janvier 2023 dans le cas du DK).

où les forfaits des consommateurs fournissent une bande passante suffisante. Il serait utile de préciser l'interprétation des conditions relatives aux options tarifaires dites à «tarif nul» dans ces cas.

4. 4. GESTION DU TRAFIC

Le règlement établit également que les fournisseurs de services d'accès à l'internet doivent traiter tout le trafic de manière égale, sans discrimination, restriction ou interférence; ils doivent s'abstenir de bloquer, de ralentir, de modifier, de restreindre, de perturber, de dégrader ou de traiter de manière discriminatoire des contenus, des applications ou des services spécifiques. Le règlement prévoit quelques exceptions qui se limitent:

a) à la conformité aux actes législatifs de l'Union ou à la législation nationale, y compris les décisions d'une juridiction ou d'une autorité publique investie des pouvoirs nécessaires;

b) à la préservation de l'intégrité et de la sûreté du réseau, des services fournis et des équipements terminaux des utilisateurs finals;

c) à la prévention d'une congestion du réseau et à l'atténuation des effets d'une congestion exceptionnelle ou temporaire du réseau.

4.1. 4.1. Blocage et limitation du contenu

L'étude montre que le blocage autorisé est largement répandu, en particulier dans le cadre de deux exemptions: a) la législation et b) la sécurité et l'intégrité.

Des contenus ont été bloqués dans de nombreux États membres en vertu de la législation ou de décisions juridiques, notamment des jeux de hasard et d'argent illégaux et de la pédopornographie, des contenus extrémistes et des sites violant les droits d'auteur ou menaçant l'État, et en vertu des sanctions prises par l'UE à l'encontre de la Russie. En particulier dans le contexte des sanctions contre la Russie, certains fournisseurs de services d'accès à l'internet se sont inquiétés du manque de clarté juridique quant aux circonstances dans lesquelles ils étaient autorisés à bloquer des contenus ou tenus de le faire. À cet égard, l'ORECE a souligné que les ARN ont cherché à aider les fournisseurs de services d'accès à l'internet en ce qui concerne la mise en œuvre pratique des sanctions afin d'éviter des blocages excessifs ou insuffisants. Toutefois, il a également rappelé que les ARN ne sont pas chargées de décider de la mise en œuvre des sanctions ni de la superviser.

Les ARN mentionnent moins souvent le recours à la limitation pour résoudre des problèmes temporaires de congestion du réseau [exemption c)]. Cette limitation a principalement été utilisée lorsque les utilisateurs finals dépassent la capacité des forfaits de données mobiles,et pour éviter la surcharge des réseaux mobiles pendant les pannes de courant afin de garantir l'accès aux appels et aux services d'urgence, ou pendant les périodes de défaillance du réseau ou d'augmentation soudaine du trafic.

4.2. 4.2. Incidence de la COVID-19 sur la gestion du trafic

Lorsque la crise de la COVID-19 et les mesures de confinement connexes ont débuté, l'ORECE et les ARN ont travaillé en étroite collaboration avec la Commission[20] afin de fournir dans les plus brefs délais des orientations claires aux parties prenantes. Ils ont également continué à rendre compte de la situation au cours des mois qui ont suivi[21].

Plusieurs ARN ont noté qu'aucune limitation n'avait été nécessaire pendant la pandémie de COVID-19, même au plus fort de la crise, lorsque les mesures de confinement mises en œuvre dans les États membres ont entraîné une augmentation du télétravail et de l'enseignement à distance, ce qui a accru le trafic sur le réseau. En ce qui concerne la gestion du trafic pendant la pandémie de COVID-19, aucun rapport des ARN en 2022 n'a fait état d'une limitation dans un État membre pour des motifs liés à la COVID-19.

La crise de la COVID-19 est un excellent exemple de l'adaptabilité et de l'applicabilité du règlement à des enjeux spécifiques, tels que le pic du trafic internet pendant la crise. Cet exemple montre bien que l'interaction entre le règlement, les lignes directrices de l'ORECE et la coopération de la Commission permet de disposer d'un outil adapté aux évolutions futures au moyen duquel il est possible de gérer les situations imprévues au fur et à mesure qu'elles se produisent. En outre, la crise de la COVID-19 montre également que les infrastructures actuelles ont été en mesure de faire face à un pic soudain, imprévu et durable du trafic internet.

Néanmoins, des investissements importants seront nécessaires dans les années à venir afin de garantir que tous les objectifs du programme d'action pour la décennie numérique[22] peuvent être atteints et que les infrastructures européennes peuvent faire face à une augmentation probable du trafic sur les réseaux et rester en phase avec les nouvelles avancées technologiques. La Commission sollicite actuellement l'avis des parties prenantes concernant les investissements qui sont nécessaires pour construire les infrastructures de l'internet du futur dans le cadre d'une consultation exploratoire qui se déroulera du 23 février 2023 au 19 mai 2023. Dans ce contexte, il convient de noter que le programme d'action pour la décennie numérique souligne le principe selon lequel «[t]ous les acteurs du marché bénéficiant de la transformation numérique devraient assumer leurs responsabilités sociales et apporter une contribution juste et proportionnée aux biens, services et infrastructures publics, dans l'intérêt de tous les citoyens de l'Union». Cela correspond également aux engagements politiques figurant dans la déclaration européenne sur les droits et principes numériques. La consultation exploratoire susmentionnée vise également à recueillir l'avis des parties prenantes sur la manière dont ce principe pourrait être mis en œuvre dans la pratique, le cas échéant, afin de contribuer au déploiement des infrastructures nécessaires pour permettre à l'Europe de prendre la tête de la transformation numérique. Toutefois, le fait qu'un débat sur cette question soit en cours avec les différentes parties prenantes, ainsi qu'entre elles, ne remet

[20] Déclaration conjointe de la Commission et de l'ORECE du 19 mars 2019 relative à la gestion de la demande accrue de connectivité du réseau due à la pandémie de COVID-19.

[21] Dans cette déclaration conjointe, l'ORECE s'est engagé à mettre en place un mécanisme de rapport spécial visant à assurer un suivi régulier de la situation du trafic internet dans chaque État membre afin de pouvoir réagir rapidement aux problèmes de capacité. Dans un premier temps, le rapport était publié deux fois par semaine, puis une fois par mois, au fur et à mesure que la situation se stabilisait et que la fréquence des points de situation des ARN diminuait.

[22] Décision (UE) 2022/2481 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 établissant le programme d'action pour la décennie numérique à l'horizon 2030, JO L 323 du 19.12.2022, p. 4.

pas en cause les règles relatives à la neutralité de l'internet, dont l'importance a également été réaffirmée dans la déclaration sur les droits et principes numériques.

5. 5. ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES

5.1. 5.1. Évolution des technologies 5G

Comme le soulignait déjà le rapport de 2019, le règlement a été délibérément conçu comme un ensemble de règles fondées sur des principes qui pourraient être appliquées à l'évolution prévisible des nouvelles technologies, telles que la 5G et de nouveaux services [par exemple, le découpage en tranches du réseau («network slicing»), l'identificateur de qualité de service de la 5G (5QI), l'informatique mobile en périphérie et les «réseaux services»]. En 2019, la Commission s'est engagée à continuer de suivre de près cette question au fur et à mesure que la 5G progressait sur le marché et à travailler en étroite collaboration avec l'ORECE en vue d'une mise à jour de ses lignes directrices, qui est intervenue en 2020.

Les lignes directrices révisées de l'ORECE pour 2020 apportent des précisions importantes concernant les technologies 5G, en examinant leur compatibilité avec le règlement. Ces lignes directrices expliquent la manière dont les fournisseurs de services d'accès à l'internet peuvent différencier le niveau de qualité de service des abonnements aux services d'accès à l'internet. Les niveaux de qualité de service doivent rester «neutres par rapport aux applications», tandis que les utilisateurs finals doivent pouvoir décider du niveau de qualité de service applicable à la transmission d'une application donnée.

À ce jour, ni l'ORECE ni la Commission n'ont connaissance d'un exemple spécifique dans lequel le règlement entraverait la mise en œuvre de la technologie 5G.

5.2. 5.2. Évolutions technologiques et services spécialisés

Le règlement prévoit la possibilité de proposer des services autres que les services d'accès à l'internet. Ces services, communément appelés «services spécialisés», sont optimisés pour des contenus, des applications ou des services spécifiques, ou une combinaison de ceux-ci, lorsque l'optimisation est nécessaire pour satisfaire aux exigences en matière de qualité. Les fournisseurs ne peuvent proposer ou faciliter ces services spécialisés que si les capacités du réseau sont suffisantes pour les fournir en plus de tout service d'accès à l'internet fourni sans dégrader la qualité de ces derniers.

Les lignes directrices de l'ORECE précisent la manière dont il y a lieu de comprendre les dispositions du règlement en donnant des détails sur les conditions de la fourniture de services spécialisés qui figurent dans le règlement. À cet égard, les lignes directrices de 2020 indiquent que différentes applications (sous la forme de services spécialisés) peuvent être traitées différemment lorsque cela est objectivement nécessaire pour qu'une application satisfasse aux exigences correspondant à un niveau de qualité spécifique qui ne peut pas être atteint avec un service d'accès à l'internet soumis à une obligation de moyens. Les lignes directrices de l'ORECE reconnaissent que l'internet et la nature des services d'accès à l'internet évolueront au fil du temps. Les trois exemples de services spécialisés, figurant dans les lignes directrices de l'ORECE et disponibles dans de nombreux États membres, sont les suivants: la VoLTE, la télévision sur IP (IPTV) et la voix sur IP.

L'évaluation de la conformité demeure avant tout la responsabilité du fournisseur qui envisage de proposer un service spécialisé, étant donné qu'aucune autorisation préalable de l'ARN n'est requise pour proposer de tels services aux utilisateurs finals. Pour déterminer si un service relève ou non du champ d'application, le règlement impose aux fournisseurs de services d'accès à l'internet de: i) prouver la nécessité d'un traitement particulier de chaque application; ii) de démontrer qu'elle est distincte du service d'accès à l'internet et iii) et iii) de démontrer que ce traitement n'aura aucune incidence négative sur les utilisateurs finals.

Les parties prenantes consultées ont des avis divergents concernant l'évolution des services spécialisés. Certaines considèrent que le besoin de services spécialisés pourrait diminuer à mesure que la qualité moyenne des services d'accès à l'internet s'améliore. D'autres sont d'avis que la demande de services spécialisés pourrait augmenter dans le contexte du découpage en tranches du réseau 5G. L'ORECE note que, d'une part, un service considéré comme un service spécialisé qui nécessite actuellement une optimisation pourrait ne plus en avoir besoin à l'avenir en raison de l'amélioration de la qualité générale des services d'accès à l'internet, alors que, d'autre part, de nouveaux services pourraient voir le jour et nécessiter une optimisation. Tel pourrait être le cas de la transition vers le web 4.0[23] et du développement de «réseaux services», dans le cadre desquels les réseaux seront censés fournir des fonctions de transmission, de stockage et de calcul[24].

Alors que l'évolution technologique se poursuit, différentes parties prenantes affirment qu'il n'est parfois pas évident de déterminer si certains services et technologies expérimentaux relèveraient du champ d'application du règlement et si leurs applications seraient considérées comme légales. Jusqu'à présent, les ARN et l'ORECE adoptaient une approche au cas par cas en ce qui concerne les nouvelles technologies. L'ORECE est toujours favorable à cette approche, car seuls quelques services spécialisés ont été mis en œuvre jusqu'à présent. Toutefois, ce manque de sécurité juridique peut avoir un effet dissuasif sur les investissements et l'innovation. À cet égard, si certaines parties prenantes, y compris les organisations de consommateurs, sont satisfaites des orientations actuelles de l'ORECE, de nombreux grands fournisseurs de services d'accès à l'internet estiment que la certitude que procurent les règles et l'approche actuelles n'est pas suffisante pour leur permettre de lancer des services fondés sur le découpage de réseau ou définir des services spécialisés.

Une sécurité juridique accrue pourrait donc être bénéfique tant pour les innovateurs que pour les consommateurs à l'avenir. La question de savoir comment y parvenir, en annonçant que de nouveaux services à haute performance devraient être possibles dans le champ d'application du règlement, et si cette annonce devrait être effectuée au moyen d'une clarification dans les lignes directrices de l'ORECE (par exemple à des intervalles plus rapprochés, suivant le rythme de l'évolution du marché et des technologies) ou bien par la Commission, fera partie des thèmes à étudier avec attention dans un avenir proche.

[23] La quatrième génération du World Wide Web.

[24] Par exemple, les services fournis sur des réseaux définis par logiciel du futur peuvent relever du concept de services spécialisés, par exemple les services relatifs à l'automatisation des bâtiments, les voitures connectées, les applications grand public de haute qualité ou la connectivité sécurisée.

6. 6. TRANSPARENCE CONTRACTUELLE, SURVEILLANCE REGLEMENTAIRE ET PROCEDURES

6.1. 6.1. Obligations de transparence

Le règlement fixe plusieurs exigences en matière de transparence, principalement en ce qui concerne les informations sur le débit et les pratiques de gestion du trafic. Il impose aux fournisseurs d'accès à l'internet de fournir des informations sur les voies de recours possibles en cas d'écart entre le débit réel et le débit prévu par le contrat et d'établir des procédures transparentes, simples et efficaces pour traiter les réclamations des utilisateurs finals. Tout écart significatif entre les performances réelles des services d'accès à l'internet en matière de débit ou d'autres paramètres de qualité de service et les performances indiquées par le fournisseur devrait, lorsque les faits pertinents sont établis par un mécanisme de surveillance agréé par l'autorité de régulation nationale, entraîner le déclenchement des voies de recours ouvertes au consommateur conformément au droit national.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre du règlement a permis d'améliorer considérablement la transparence. Les organisations de consommateurs, les organisations de défense des droits civils et les ARN considèrent que le règlement est efficace pour garantir la transparence sur la vitesse des lignes haut débit, le traitement du trafic et les voies de recours pour les consommateurs lorsqu'ils ne bénéficient pas de la qualité de service à laquelle ils s'attendent.

La plupart des ARN considèrent que les fournisseurs de services d'accès à l'internet se sont conformés aux exigences en matière de transparence et que des améliorations significatives ont été apportées depuis le rapport de 2019. Certains problèmes subsistent, en particulier chez les petits fournisseurs (souvent locaux) et, dans certains cas, en ce qui concerne les informations sur les débits (par exemple sur des cartes) par les fournisseurs de services mobiles ou la présentation erronée de l'expression «données illimitées»[25]. En outre, les ARN ont réalisé des progrès significatifs pour ce qui est de l'introduction d'outils de contrôle permettant aux consommateurs de vérifier que les débits dont ils bénéficient correspondent à ceux prévus par contrat[26].

Certaines parties prenantes souhaiteraient que les lignes directrices de l'ORECE fournissent des recommandations plus détaillées et prescriptives sur les approches que les ARN devraient adopter pour faire respecter la transparence, clarifier les concepts de vitesse et les mesures et pour assurer la cohérence des informations communiquées concernant le débit réel et le débit contractuel ou annoncé. Les organisations de défense des consommateurs et des droits civils ont également fait remarquer que les informations n'étaient pas faciles à comprendre pour les consommateurs, qu'elles mettaient en évidence les écarts entre le débit réel et le débit contractuel et que le traitement des réclamations par les fournisseurs d'accès à l'internet manquait d'efficacité. L'ORECE n'a pas repéré de problèmes spécifiques en ce qui concerne le contrôle de la transparence et a fait remarquer que, de manière générale, les fournisseurs respectaient les exigences en matière de transparence.

[25] Cette question a été abordée dans les lignes directrices de l'IBPT en Belgique.

[26] 7 ARN fournissent un outil certifié (AT, HR, CY, DE, IT, PL, RO), tandis que 11 autres ARN fournissent un outil dont elles ne prétendent pas qu'il soit certifié (la Tchéquie indique que la certification est prévue), 3 autres ARN prévoient d'introduire un tel outil ou sont en train d'effectuer des essais le concernant (BG, FI, LV).

6.2. 6.2. Surveillance et exécution

Le règlement a conféré aux ARN les pouvoirs nécessaires pour veiller à ce que ses objectifs soient atteints. Depuis l'entrée en vigueur du règlement, des décisions prises par les ARN à l'encontre de fournisseurs d'accès à l'internet ont été contestées en justice dans huit États membres[27]. Dans la grande majorité des cas, les décisions des tribunaux ont confirmé les décisions des ARN. Dans ses lignes directrices de 2020, l'ORECE a fait remarquer que les ARN peuvent mettre en œuvre trois types de mesures pour contrôler et garantir la conformité: i) la surveillance ou le contrôle de l'application des différentes exigences; ii) l'exécution et iii) et iii) l'établissement de rapports sur les résultats des exercices de contrôle.. L'imposition d'exigences et de mesures devrait être évaluée en fonction de leur efficacité, de leur nécessité et de leur proportionnalité.

Selon l'étude, les pratiques en matière d'exécution sont très variées. Alors que certaines ARN engagent plusieurs procédures et les clôturent par des conclusions ou des décisions formelles, d'autres font appliquer les dispositions du règlement dans le cadre d'un dialogue informel, et d'autres encore ont recours à une combinaison d'approches en vue d'assurer la conformité. Dans l'ensemble, les parties prenantes s'accordent à dire que les ARN ont agi conformément aux lignes directrices de l'ORECE. Les avis sur la mesure dans laquelle les lignes directrices ont renforcé la cohérence des pratiques dans les États membres sont plus partagés, les organisations de défense des droits des consommateurs étant tout à fait d'accord avec cette affirmation, tandis que les fournisseurs de services d'accès à l'internet sont plus neutres sur ce point.

6.3. 6.3. Sanctions

Les sanctions et les modes de calcul des pénalités varient considérablement d'un État membre à l'autre. Par exemple, 13 États membres ont fixé des sanctions liées au chiffre d'affaires de l'entreprise concernée, alors que d'autres ont fixé des montants maximaux ou combinent les deux options. Les sanctions maximales varient de 0,25 % à 5 % du chiffre d'affaires annuel moyen mondial ou correspondent à un montant maximal qui oscille entre 100 000 EUR et 5 millions d'EUR. Seules quelques sanctions ont été infligées à ce jour et toutes ont été bien inférieures au maximum applicable.

7. 7. CONCLUSIONS

Les règles prévues par le règlement sont au cœur du fonctionnement de l'écosystème de l'internet en Europe et ont été rappelées dans la déclaration européenne sur les droits et principes numériques, avec l'engagement politique consistant à protéger et à promouvoir un internet ouvert dans le cadre de la transition numérique de l'Europe. Le présent rapport met en lumière des questions spécifiques qui méritent une attention particulière de la part de la Commission et de l'ORECE à brève échéance, afin de garantir que l'application du règlement demeure pertinente et conforme aux évolutions technologiques.

Depuis le rapport de 2019, des progrès technologiques, mais surtout des bouleversements majeurs qui n'auraient pas pu être prévus lors de l'élaboration du règlement se sont produits au niveau du marché et sur le plan géopolitique. Le fait que le règlement et sa mise en œuvre aient pu résister à l'épreuve du temps confirme que l'approche du

[27] BoR (22) 128, chapitre 9 et annexe I.

règlement fondée sur des principes continue de garantir l'équilibre essentiel entre la protection des droits de l'utilisateur final et la nécessité de favoriser un marché unique numérique compétitif au sein de l'UE. À partir de cette évaluation, la Commission conclut que, par rapport à la situation de 2019 lors de la publication du premier rapport, les principes d'un internet ouvert restent pertinents, du point de vue des utilisateurs finals, des fournisseurs de contenus et d'applications et des fournisseurs de services d'accès à l'internet.